



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NIILA JÄÄSKINENA
od 23. listopada 2014.¹

Predmet C-461/13

**Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.
protiv
Bundesrepublik Deutschland**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Bundesverwaltungsgericht (Njemačka))

„Okoliš – Članak 4. Direktive 2000/60/CE – Politika Europske unije u području voda – Okolišni ciljevi koji se odnose na površinske vode – Pogoršanje stanja tijela površinskih voda – Projekt uređenja plovnog puta – Eventualna obveza država članica da zabrane svaki projekt koji ima ili može imati negativan utjecaj na stanje tijela površinskih voda“

I – Uvod

1. Ova prethodna pitanja koja je uputio Bundesverwaltungsgericht (Njemačka) proizlaze iz spora koji se odnosi na uređenje rijeke Weser, jedne od velikih rijeka u Njemačkoj. Spor se vodi pred sudom koji je uputio zahtjev između Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (Savez za zaštitu okoliša i prirode, u daljnjem tekstu: BUND), koji je neprofitna organizacija, i Bundesrepublik Deutschland, u svojstvu promotora projekta produbljivanja rijeke Weser, s ciljem omogućavanja prolaska većih kontejnerskih brodova u luke Bremerhaven (Njemačka), Brake (Njemačka) i Bremen (Njemačka). U okviru tog spora, postavljena su pitanja u pogledu značajnih fizičkih promjena i negativnih hidroloških i morfoloških posljedica koje bi navedeni projekt imao za ekosustav rijeke Weser.

2. U tom okviru, od Suda se traži da utvrdi doseg pojmova „okolišni ciljevi“ i „pogoršanje“ stanja tijela površinskih voda navedenih u članku 4. stavku 1. točki (a) podtočki i. Direktive 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike² (u daljnjem tekstu: ODV).

3. Međutim, tumačenje navedenih pojmova postavlja Sudu nekoliko izazova, među kojima su najvažniji sljedeći.

¹ — Izvorni jezik: francuski

² — SL L 327, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 48.) Direktiva kako je izmijenjena Direktivom 2009/31/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. (SL L 140, str. 114.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 158.). Potrebno je pojasniti da je ta direktiva nadopunjena Direktivom 2006/118/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o zaštiti podzemnih voda od onečišćenja i pogoršanja stanja (SL L 372, str. 19.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 28., str. 41.)

4. Kao prvo, iako se ODV-om nastojao utvrditi zajednički temelj koji je ključan kako bi se uskladio mozaik zakonodavnih tekstova Zajednice i nacionalnih zakonodavnih tekstova koji su na snazi, ostaje činjenica da je ODV složen i posebno razrađen akt koji je neuobičajeno teško razumjeti³. Konkretno, mnoge poteškoće uzrokuje zakonodavna tehnika koja se sastoji od brojnih upućivanja u jednoj odredbi na drugu odredbu i druge akte kao i na mnoga izuzeća kojima nije jasno utvrđen doseg⁴. U tom je pogledu važno istaknuti da je zbog sustava upravljanja vodama koji proizlazi iz ODV-a donesen zapanjujući broj akata za pojašnjavanje⁵, da su stvorene specijalizirane baze podataka⁶, kao i da su provedena istraživanja o vodi u okviru Sedmog okvirnog programa Europske unije za istraživanje⁷.

5. Kao drugo, povezano s gore navedenim poteškoćama, ovaj predmet otkriva sukob između dvaju potpuno suprotnih načina gledanja na ODV. Prvi bi se pristup mogao kvalificirati kao minimalistički jer je ODV sveden na sredstvo za opsežno planiranje upravljanja vodama. Suprotno tomu, prema drugom pristupu, s kojim se slažem, ODV odgovara novoj metodologiji upravljanja vodama koja ne obuhvaća samo razinu planiranja nego i razinu provedbe obvezujućih okolišnih ciljeva koja se odražava u donošenju konkretnih mjera koje se odnose na osiguravanje dobrog stanja voda i izbjegavanje pogoršanja stanja voda. Stoga odgovor na upućena pitanja zahtijeva detaljnu analizu isključivo tehničkih ili čak znanstvenih pojmova, metoda i parametara koji čine temelj sustava kojim se omogućuje utvrđivanje stanja voda.

6. Konačno, valja podsjetiti da se ODV-om poštuje načelo održivog razvoja prema kojem „potrebe sadašnje generacije trebaju se zadovoljiti tako da se ne dovodi u pitanje mogućnost budućih generacija da zadovolje vlastite potrebe“. Radi se o temeljnom cilju Europske unije koji je naveden u Ugovoru te se primjenjuje na sve aktivnosti i politike Unije⁸. Tumačenje ODV-a, koje treba biti usklađeno s temeljnim pravom na zaštitu okoliša zajamčenim u članku 37. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, zahtijeva stoga ispitivanje na nekoliko razina, uzimajući u obzir njegov konačni cilj koji se odnosi na zaštitu voda kao zajedničkog dobra koja je vidljiva u održavanju, unapređivanju i zabrani pogoršanja vodenog okoliša u Uniji⁹.

II – Pravni okvir

7. Uzimajući u obzir složenost sustava koji je uspostavljen ODV-om, od iznimne je važnosti iznijeti njegove ključne pojmove.

3 — Vidjeti za detaljniji prikaz Josefsson, H. i Baaner, L., „The Water Framework Directive: A Directive for the Twenty-First Century?“, *Journal of Environmental Law*, sv. 23., 2011., br. 3, str. 463.; Irvine, K., „Classifying ecological status under the European Water Framework Directive: the need for monitoring to account for natural variability“, *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, sv. 14., br. 2, 2004., str. 107.; Thieffry, P., „Le nouveau cadre de la politique communautaire de l'eau“, *Europe*, br. 2, 2001., str. 4. i Leprince, S., „La directive cadre 2000/60/CE ‚eau‘: exposé général et premières considérations relatives à sa mise en œuvre“, u Neuray, J. F., (ur.), *La directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau*, Bruylant, 2005.

4 — Primjera radi, ODV u svojem članku 2. sadrži 41 različitu definiciju, koje obuhvaćaju i zemljopisne pojmove i tehničke pojmove koji se odnose na stanje voda. Svrha ODV-a opisana je s pomoću nekoliko karakteristika navedenih u njegovu članku 1. Osim toga, okolišni ciljevi utvrđeni su u članku 4. ODV-a sustavom koji uključuje nekoliko razina izuzeća.

5 — Vidjeti smjernice Komisije koje se nalaze na sljedećoj adresi: <http://www.waterframeworkdirective.wdd.moa.gov.cy/guidance.html>.

6 — Kao što su Water information system for Europe (WISE), Infrastructure for spatial information in the European Community (Inspire), Shared environmental information system (SEIS), Europski program za praćenje Zemlje (GMES).

7 — Vidjeti obavijest Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, naslovljenu „Plan za očuvanje voda u Europi“ (COM(2012) 673 final, str. 18.).

8 — Dokument Vijeća 10917/06 od 26. lipnja 2006., naslovljen „Pregled strategije EU-a za održivi razvoj (EU SDS) – Nova strategija“.

9 — Vidjeti uvodnu izjavu 19. ODV-a.

8. Članak 1. ODV-a predviđa:

„Svrha je ove direktive uspostava okvira za zaštitu kopnenih površinskih voda, prijelaznih voda, obalnih voda i podzemnih voda koji:

- (a) sprječava daljnju degradaciju i štiti i učvršćuje stanje vodnih ekosustava kao i, s obzirom na potrebe za vodom, kopnenih ekosustava i močvarnih područja izravno ovisnih o vodnim ekosustavima;

[...]“

9. U tu svrhu sve vode koje su obuhvaćene područjem primjene ODV-a¹⁰ pripadaju jednoj od jedinica predviđenih ODV-om, odnosno *riječnom slivu*, *vodnom području* kao i *vodnom tijelu*. Pojam *riječnog sliva* definiran je u članku 2. točki 13. ODV-a i znači površina kopna s kojeg se sve površinsko otjecanje slijeva u more. Pojam vodnog područja iz navedenog članka 2. točke 15. odgovara površini koja se sastoji od jednog ili više riječnih slivova i čini glavnu jedinicu za upravljanje tim slivovima.

10. Suprotno tomu, cilj je pojma tijela vode utvrditi sve značajke kao i odrediti sadašnje stanje voda. Stoga u skladu s člankom 2. točkom 10. ODV-a *tijelo površinske vode*¹¹ znači jasno određen i znatan element površinske vode, kao što je jezero, akumulacija, potok, rijeka, kanal, dio potoka, rijeke ili kanala, prijelazna voda ili pojas obalne vode. U ODV-u se upućuje i na pojam *znatno promijenjena vodna tijela* koji, u skladu s njegovim člankom 2. točkom 9., znači svako tijelo kojem je uslijed fizičkih promjena nastalih ljudskom aktivnošću bitno promijenjen karakter.

11. Tijela površinskih voda u vodnom području stoga, kao prvo, trebaju pripadati jednoj od kategorija (rijeka, jezero, prijelazne vode, obalne vode i podzemne vode)¹². Kao drugo, za svaku kategoriju površinske vode izvršava se razvrstavanje tijela u vodnom području prema tipovima, u skladu s dvama sustavima A i B koji su utvrđeni u točki 1.2. Priloga II. ODV-u. Sustav A, koji je fiksni, temelji se na „ekoregijama“ i propisanim parametrima, dok je sustav B fleksibilan te ima nekoliko neobveznih parametara.

12. Pojam *stanje površinske vode* definiran je u članku 2. točki 17. ODV-a tako da označava stanje nekog tijela vode, određeno njegovim ekološkim ili kemijskim stanjem, ovisno o tome koje je lošije. U članku 2. točki 18. ODV-a definira se da površinska voda ima dobro stanje kad se njezino ekološko i kemijsko stanje ocjenjuje barem kao dobro. Pojmovi *ekološko stanje*, *dobro ekološko stanje* kao i *dobro kemijsko stanje* definiraju se u članku 2. redom u točkama 21., 22. i 24. ODV-a¹³.

13. Članak 4. stavak 1. točka (a) ODV-a, naslovljen „Okolišni ciljevi“, određuje:

„Provodeći programe mjera utvrđene planovima upravljanja riječnim slivovima:

- (a) za površinske vode
 - i. Države članice provode potrebne mjere radi sprečavanja pogoršanja stanja svih površinskih voda, uz primjenu stavaka 6. i 7. i ne dovodeći u pitanje stavak 8.

10 — ODV se s obzirom na njegov članak 1. primjenjuje na sve kopnene površinske vode, prijelazne vode, obalne vode i podzemne vode.

11 — Za tijelo podzemne vode predviđena je drukčija definicija.

12 — Vidjeti Prilog II. točku 1.1. ODV-a.

13 — U navedenom članku 2. točki 21., koja se odnosi na ekološko stanje, upućuje se na Prilog V. ODV-u, čime se omogućuje klasifikacija stanja tijela voda te, slijedom toga, utvrđivanje rezultata koji se trebaju postići u pogledu kvalitete voda. U članku 2. točki 24. ODV-a, koja se odnosi na dobro kemijsko stanje, upućuje se na Prilog IX. ODV-u. Kemijsko stanje tijela površinske vode određuje se uzimajući u obzir sukladnost sa standardima kvalitete okoliša (SKO) upotrebom graničnih vrijednosti. Definirana su dva razreda, odnosno „dobro“ stanje (sukladnost) i „nije postignuto dobro stanje“ (nesukladnost), te je kontrolirana 41 tvar, među kojima je osam takozvanih „opasnih“ tvari (Prilog IX. ODV-u) i 33 prioritetne (Prilog X. ODV-u).

- ii. Države članice štite, poboljšavaju i obnavljaju sva tijela površinske vode, podložno primjeni podtočke iii. za umjetna i znatno promijenjena vodna tijela, s ciljem postizanja dobrog stanja površinskih voda najkasnije 4 godine od datuma stupanja na snagu ove direktive, sukladno odredbama iz Priloga V., podložno primjeni odgoda određenih u suglasnosti sa stavkom 4. i primjeni stavaka 5., 6. i 7., ne dovodeći u pitanje stavak 8.;
- iii. Države članice štite i poboljšavaju sva umjetna i znatno promijenjena vodna tijela, s ciljem postizanja dobrog ekološkog potencijala i dobrog kemijskog stanja površinskih voda najkasnije 15 godina od datuma stupanja na snagu ove direktive, u skladu s odredbama iz Priloga V., podložno primjeni odgoda određenih u skladu sa stavkom 4. i uz primjenu stavaka 5., 6. i 7., ne dovodeći u pitanje stavak 8.;

[...]"

14. Članak 4. stavci 4., 5., 6. i 7. ODV-a utvrđuje niz izuzeća u odnosu na tako utvrđene ciljeve. Konkretno, u članku 4. stavku 7. navode se uvjeti za izuzeće u slučaju novonastalih promjena fizičkih karakteristika tijela površinskih voda ili promjena razine tijela podzemnih voda ili novih ljudskih aktivnosti u području održivog razvoja.

15. Članak 11. stavak 1. ODV-a odnosi se na utvrđivanje *programâ mjera*, koji predstavljaju osnovno sredstvo planiranja za svako vodno područje ili za dio međunarodnog vodnog područja koji se nalazi na državnom području države članice. U programima se trebaju uzeti u obzir rezultati analiza predviđenih u članku 5. ODV-a kako bi se postigli ciljevi utvrđeni u članku 4. ODV-a.

16. Članak 13. ODV-a odnosi se na *planove upravljanja* riječnim slivovima utvrđenima u skladu s Prilogom VII. ODV-u. Iz tog priloga, među ostalim, proizlazi da takav plan upravljanja mora sadržavati popis okolišnih ciljeva iz članka 4. ODV-a kao i posebno navedene slučajeve u kojima je primijenjen članak 4. stavci 4. do 7. Planovi upravljanja moraju sadržavati sažeti prikaz programa ili programa mjera usvojenih na temelju članka 11. ODV-a, uključujući i načine na koje ciljevi iz navedenog članka 4. trebaju biti postignuti.

III – Činjenice u glavnom postupku, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

17. Odlukom o odobrenju plana od 15. srpnja 2011. (u daljnjem tekstu: odluka o odobrenju) Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest (direkcija za vode i plovne putove sjeverozapadne regije), savezno upravno tijelo, odobrila je tri projekta koji se odnose na uređenje rijeke Weser, saveznog plovnog puta.

18. Cilj je prvog projekta uređenje vanjskog Wesera između pučine i Bremerhavena. U tom je pogledu predviđeno produbljenje kanala vanjskog Wesera za najviše 1,16 metara (m) kako bi veliki kontejnerski brodovi s dopuštenim gazom od 13,5 m mogli stići do luke Bremerhaven neovisno o plimi.

19. Drugi projekt odnosi se na uređenje nižeg Wesera, uzvodno od Bremerhavena do Brakea, produbljenjem kanala za najviše jedan metar kako bi plovila s najvećim dopuštenim gazom od 12,8 m mogla stići do te luke uz pomoć plime.

20. Cilj je trećeg projekta uređenje nižeg Wesera uzvodno od Brakea do Bremena. U tom dijelu rijeke predviđeno je produbljenje kanala kako bi do luke Bremen uz pomoć plime mogla dolaziti plovila s dopuštenim gazom od 11,1 m. Trenutačno do luke Bremen uz pomoć plime mogu dolaziti plovila s najvećim dopuštenim gazom do 10,7 m.

21. Ostvarenje projekata podrazumijeva jaružanje dna rijeke u kanalima. Nakon prvotnog iskopavanja do dubine predviđene u okviru uređenja, nužno je redovito jaružanje radi održavanja. Predviđeno je da većina materijala koji preostane nakon uređenja i redovitog održavanja bude sasuto u područja gornjeg Wesera i nižeg Wesera, koja su prethodno već služila za tu namjenu.

22. Osim neposrednih posljedica jaružanja i sasipanja, prema sudu koji je uputio zahtjev, projekti imaju i druge hidrološke i morfološke posljedice za odnosne dijelove rijeke. Tako će, primjerice, brzina toka biti veća tijekom plime i oseke, razina morske površine tijekom plime će narasti, najniža razina mora bit će povišena, u nekim dijelovima nižeg Wesera povećat će se salinitet i granica slanih voda u nižem Weseru pomaknut će se uzvodno i, konačno, muljevitost riječnog korita povećat će se i izvan kanala.

23. Među odnosnim tijelima voda, „prijelazne vode Wesera“ i „plimne zone Brakea“ definirane su kao „znatno promijenjene“ u smislu članka 2. točke 9. ODV-a. Područje vanjskog Wesera definirano je kao tijelo prirodnih voda u dijelu u kojem čini dio obalnih voda. Osim toga, riječ je o više tijela voda koje pripadaju pritocima, među kojima su jedne definirane kao prirodne, a druge kao „znatno promijenjene“.

24. U okviru ispitivanja tih projekata, nadležno je tijelo zaključilo da se pogoršanje u smislu ODV-a nije moglo očekivati kad je riječ o obalnim vodama. Naprotiv, ono je ocijenilo da bi se sadašnje stanje tijela voda „Wesera/plimne zone sjeverno od Brakea, tipa 22.3“ i „prijelazne vode tipa T1“ moglo znatno promijeniti nagore zbog učinaka projekata uređenja a da to ne bi dovelo do promjene razreda stanja prema Prilogu V. ODV-u. Prema nadležnom tijelu, takvo pogoršanje unutar razreda stanja ne može se smatrati pogoršanjem ekološkog potencijala ili stanja. Podredno, nadležno je tijelo smatralo da su uvjeti za izuzeće od zabrane pogoršanja koji proizlaze iz članka 31. stavka 2. Saveznog zakona o upravljanju vodama (Wasserhaushaltsgesetz, u daljnjem tekstu: WHG¹⁴) i članka 4. stavka 7. ODV-a bili ispunjeni.

25. BUND je osporavao odluku o odobrenju pozivajući se na brojne povrede zakonodavstva koje se odnosi na odobravanje planova uređenja, procjenu utjecaja na okoliš i zaštitu okoliša kao i na nepoštovanje odredbi o zaštiti voda kojima se prenosi ODV.

26. U tim okolnostima, Bundesverwaltungsgericht odlučio je postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li članak 4. stavak 1. točku (a) podtočku (i) [ODV-a] tumačiti na način da su države članice, osim ako nije predviđeno izuzeće, dužne uskratiti odobrenje za projekt koji može prouzročiti pogoršanje stanja tijela površinske vode ili se radi tek o cilju koji treba ostvariti planiranjem upravljanja?
2. Treba li pojam ‚pogoršanje stanja‘ iz članka 4. stavka 1. točke (a) podtočke i. [ODV-a] tumačiti na način da on podrazumijeva samo negativne promjene koje u skladu s Prilogom V. [ODV-u] dovode do klasificiranja u niži razred?
3. U slučaju da je odgovor na drugo pitanje negativan, pod kojim se pretpostavkama ostvaruje ‚pogoršanje stanja‘ u smislu članka 4. stavka 1. točke (a) podtočke i. [ODV-a]?

14 — Članak 31. stavak 2. prva rečenica WHG-a određuje da „[a]ko se ne postigne dobro ekološko stanje površinskih voda ili ako se njihovo stanje pogorša, to neće biti protivno ciljevima navedenima u člancima 27. do 30. ako 1. je uzrok tomu nova promjena fizičkih svojstava voda ili razine podzemnih voda, 2. te promjene odgovaraju prevladavajućem javnom interesu ili su koristi od novih promjena za ljudsko zdravlje, sigurnost ili održivi razvoj veće od koristi za okoliš i društvo vezanih za postizanje ciljeva upravljanja, 3. se ciljevi koji se postižu promjenom voda ne mogu postići drugim odgovarajućim mjerama čiji je negativni utjecaj na okoliš osjetno manji, koje su tehnički provedive i čiji trošak nije nerazmjern te, 4. u praksi su poduzete sve odgovarajuće mjere za smanjenje negativnih utjecaja na stanje voda“.

4. Treba li članak 4. stavak 1. točku (a) podtočku ii. i podtočku iii. [ODV-a] tumačiti na način da su države članice, osim ako nije predviđeno izuzeće, dužne uskratiti odobrenje za projekt koji do datuma određenog [ODV-om] ugrožava postizanje dobrog stanja površinskih voda odnosno dobrog ekološkog potencijala i kemijskog stanja površinske vode ili se radi tek o cilju koji treba ostvariti planiranjem upravljanja?“

27. Tajništvo Suda zaprimilo je 22. kolovoza 2013. zahtjev za prethodnu odluku. Pisana očitovanja podnijeli su BUND, Bundesrepublik Deutschland, Kraljevina Nizozemska, Republika Poljska, Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske te Europska komisija. BUND, Bundesrepublik Deutschland, Freie Hansestadt Bremen, Češka Republika, Francuska Republika i Komisija saslušani su na raspravi održanoj 8. srpnja 2014.

IV – Analiza

A – Analiza prethodnih pitanja

28. Iako su Sudu upućena četiri prethodna pitanja, čini mi se jasnim da se u njima radi o dvjema glavnim temama koje se odnose na tumačenje članka 4. stavka 1. točke (a) ODV-a.

29. Stoga se najprije u okviru prve teme na koju se odnose prvo i četvrto prethodno pitanje želi saznati predviđa li se člankom 4. ODV-a tek opći cilj u području planiranja upravljanja vodama ili tu odredbu treba tumačiti na način da se njome zabranjuje svako pogoršanje stanja tijela voda povezano s provedbom raznih projekata, osim u situacijama koje mogu biti obuhvaćene izuzećima predviđenima ODV-om. Ta tema obuhvaća i problem dosega obveze poboljšanja koja proizlazi iz ODV-a.

30. Druga tema koju ističe sud koji je uputio zahtjev u svojem drugom i trećem prethodnom pitanju¹⁵ jest tumačenje pojma „pogoršanje stanja“ iz članka 4. točke (a) podtočke i. ODV-a.

31. Slijedom toga, predlažem da se postavljena pitanja podijele u skupine u skladu s tako iznesenim temama.

B – Cilj koji je naveden u ODV-u u pogledu sprečavanja svakog daljnjeg pogoršanja (prvo i četvrto prethodno pitanje)

1. Očitovanja stranaka

32. Sud koji je uputio zahtjev svojim pitanjima u biti želi saznati propisuje li ODV načelno pravilo kojim se utvrđuje zabrana pogoršanja stanja svakog tijela površinske vode, osim u slučaju izuzeća koja proizlaze iz ODV-a.

33. Stranke u postupku u pogledu te teme zagovaraju dijametralno suprotna stajališta. BUND, poljska vlada i vlada Ujedinjene Kraljevine kao i Komisija slažu se s analizom suda koji je uputio zahtjev prema kojoj članak 4. stavak 1. točku (a) podtočke i. do iii. ODV-a treba tumačiti na način da države članice, osim ako nije predviđeno izuzeće, moraju uskratiti odobrenje projekta kada on može izazvati pogoršanje stanja tijela površinskih voda ili kada ugrožava postizanje dobrog stanja površinskih voda odnosno dobrog ekološkog potencijala i kemijskog stanja površinskih voda. Stoga tekst, struktura i

¹⁵ — Za analizu odnosa između tih dvaju pitanja, vidjeti točku 85. ovog mišljenja.

svrha ODV-a podupiru tumačenje prema kojem predviđena zabrana pogoršanja za države članice u okviru odobrenja projekata stvara autonomnu obvezu koja nije povezana s planiranjem upravljanja. Slično tomu, francuska je vlada na raspravi pojasnila da se, prema njezinu mišljenju, članak 4. ODV-a ne odnosi samo na cilj nego i obvezu da se donesu konkretne mjere.

34. Suprotno tomu, njemačka i nizozemska vlada smatraju da se okolišni ciljevi navedeni u članku 4. stavku 1. točki (a) podtočkama i. do iii. ODV-a odnose na planove upravljanja vodnim područjima i programe mjera država članica za površinske vode. Stoga se, prema mišljenju tih vlada, ne radi o kriterijima za odobrenje pojedinačnih projekata. Osim toga, nizozemska vlada tvrdi da se ODV-om propisuje „programatski“ pristup na način da se državama članicama ostavlja velik manevarski prostor u smislu njegove provedbe¹⁶.

35. Njemačka vlada nadalje tvrdi da se tekstem članka 4. stavka 1. točke (a) podtočke i. ODV-a ne zabranjuje pogoršanje nego se propisuje donošenje mjera koje se odnose na sprečavanje pogoršanja. Naime, tekst navedene odredbe nije napisan u obliku zabrane nego se njime zahtijeva pozitivno djelovanje. Iz toga slijedi da se obveza sprečavanja pogoršanja odnosi samo na pozitivne mjere planiranja.

2. Narav ODV-a i položaj članka 4. u sustavu ODV-a

36. S obzirom na složenost iznesene problematike, predlažem da se ispitivanje nastavi korak po korak te da se prvo analiziraju ključni pojmovi ODV-a kako bi se zatim iznijele faze određivanja okolišnih ciljeva u smislu članka 4. ODV-a, pritom naglašavajući karakteristike predmetne direktive. Ta analiza dovest će do zaključka o naravi zabrane pogoršanja koji će naknadno trebati poduprijeti nizom opravdanja.

a) Struktura ključnih pojmova ODV-a

37. Uvodno podsjećam da je ODV okvirna direktiva usvojena na temelju članka 175. stavka 1. UEZ-a (koji je postao članak 192. UFEU-a). Njome se postavljaju zajednička načela i opći okvir djelovanja za zaštitu voda te se osiguravaju koordinacija, integracija, a dugoročno i razvoj općih načela i struktura koji omogućuju zaštitu i ekološki održivo korištenje vodama u Uniji. Države članice moraju naknadno pretočiti zajednička načela i opći okvir propisan tom direktivom tako što trebaju usvojiti niz pojedinačnih mjera u skladu s rokovima predviđenima tom direktivom. Međutim, navedena direktiva nema za cilj potpuno usklađivanje propisa država članica u području koje se tiče voda¹⁷.

38. Prema članku 1. točki (a) ODV-a, *svrha* te direktive jest uspostava okvira za zaštitu voda koji sprječava daljnju degradaciju i štiti i učvršćuje stanje vodenih ekosustava. Stoga zakonodavac upravo s gledišta takvog koordiniranog djelovanja koje se odnosi na kopnene površinske vode, prijelazne vode, obalne vode i podzemne vode utvrđuje glavni cilj ODV-a.

39. Naime, nesporno je da je *konačan cilj* ODV-a usklađenost s kriterijem „dobrog stanja“ svih površinskih i podzemnih voda Unije do 2015.¹⁸

40. U tom pogledu iz uvodne izjave 25. ODV-a proizlazi da bi „[t]rebalo [...] odrediti ciljeve zaštite okoliša kako bi se osiguralo postizanje dobrog stanja površinskih i podzemnih voda u području cijele Zajednice i spriječilo pogoršanje stanja voda na razini Zajednice“.

16 — Presuda Stichting Natuur en Milieu i dr. (C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, t. 75.).

17 — Presude Komisija/Luksemburg (C-32/05, EU:C:2006:749, t. 41.) i Komisija/Njemačka (C-525/12, EU:C:2014:2202, t. 50.).

18 — Što se tiče umjetnih i znatno promijenjenih vodnih tijela, ona trebaju barem težiti dobrom ekološkom potencijalu i dobrom kemijskom stanju.

41. Članak 4. stavak 1. ODV-a temeljna je odredba jer se u njemu pojašnjaju *okolišni ciljevi* koje su države članice dužne postići. U tu svrhu tom se odredbom propisuju dva različita cilja, koji su povezani svojom biti. S jedne strane, prema članku 4. stavku 1. točki (a) podtočki i. ODV-a, države članice provode potrebne mjere radi sprečavanja pogoršanja stanja svih tijela voda. S druge strane, primjenom članka 4. stavka 1. točke (a) podtočaka ii. i iii. države članice štite, poboljšavaju i obnavljaju sva tijela voda s ciljem postizanja dobrog stanja najkasnije do kraja 2015. godine. Prema članku 4. stavku 1. točki (a), provodeći programe mjera utvrđene planovima upravljanja države članice donose mjere potrebne kako bi se ostvarili ciljevi sprečavanja pogoršanja, očuvanja i poboljšanja stanja tijela voda. Istodobno, u istom članku 4. kao okolišni ciljevi određene su i svrhe koje nastoji postići zakonodavac, kao što je dobro stanje površinskih voda, dobar ekološki potencijal ili dobro kemijsko stanje površinskih voda.

42. Stoga poteškoća u pogledu pojmova, koja je svojstvena sustavu ODV-a, proizlazi iz toga što je zakonodavac utvrdio statičke pojmove (kao što je dobro stanje površinskih voda koje treba postići do 2015.) i dinamičke pojmove (kao što je postizanje okolišnih ciljeva u smislu članka 4. ODV-a, što je kontinuirani proces) tako da se preklapaju.

b) Faze koje dovode do određivanja okolišnih ciljeva u smislu članka 4. ODV-a

43. Kako bi se mogli postići okolišni ciljevi, države članice trebaju imati iscrpan pregled značajki predmetnih tijela voda.

44. U skladu s člankom 3. ODV-a, države članice stoga određuju riječne slivove, grupiraju ih u vodna područja i imenuju nadležna tijela.

45. Nadalje, države članice određuju značajke tijela voda u smislu članka 5. ODV-a, u vezi s Prilogom II. ODV-u. U tu svrhu države članice za svako vodno područje provode analizu njihovih posebnosti, uključujući pregled utjecaja ljudske aktivnosti¹⁹. Važna faza s gledišta budućeg određivanja okolišnih ciljeva odnosi se na utvrđivanje antropogenih pritisaka kojima su izložena tijela voda²⁰ kao i ocjenu o tome u kolikoj mjeri tijela voda neće uspjeti zadovoljiti ciljeve kvalitete okoliša određene u članku 4. ODV-a²¹.

46. Istodobno, države članice dužne su, u skladu s člankom 8. ODV-a, uvesti potreban sustav praćenja²², koji kao stalna obveza predstavlja glavno sredstvo za određivanje stanja svakog tijela vode²³. Navedeni sustav treba biti osmišljen tako da osigurava jasan i sveobuhvatan pregled ekološkog i kemijskog stanja svakog područja²⁴. Stoga se u tom pogledu slažem s analizom njemačke vlade koja naglašava da se obveza analiziranja trenda i njegove promjene primjenjuje prije nego što dođe do zabrane pogoršanja.

19 — Specifikacije navedene u Prilogu II. ODV-u omogućuju da se utvrdi početna kvalifikacija svih predmetnih tijela voda, da ih se podijeli u kategorije (rijeke, jezera, prijelazne vode, obalne vode, umjetna ili znatno promijenjena tijela površinskih voda), a zatim i tipove (A ili B). Nadalje, zahtijeva se i gospodarska analiza u skladu s Prilogom III. ODV-u.

20 — Vidjeti Prilog II. ODV-u.

21 — Za te tipove tijela, ODV-om se propisuje detaljnija analiza kako bi se osigurala optimalna izrada programa praćenja u smislu članka 8. ODV-a i programi mjera u smislu članka 11. ODV-a. Vidjeti Prilog II. točku 1.5. *in fine* ODV-a.

22 — Vidjeti članak 8. ODV-a, u vezi s točkama 1.3. i 1.4. Priloga V. ODV-u.

23 — Za detaljan popis vrsta praćenja, vidjeti WISE Guidance Document, obavijest br. 6, <http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/waternotes/WATER%20INFO%20NOTES%20-%20FR.pdf>.

24 — Rezultati nadzornog praćenja služe, s obzirom na točku 1.3.1. Priloga V. ODV-u, pri određivanju zahtjeva za programe praćenja u sadašnjim i budućim planovima upravljanja slivom.

47. Ekološko stanje tijela površinskih voda proizlazi iz ocjene strukture i funkcioniranja vodenih ekosustava vezanih uz to tijelo vode. To se stanje utvrđuje s pomoću znanstvenog mehanizma koji se temelji na elementima kvalitete, odnosno biološkim (biljne i životinjske vrste), hidromorfološkim i fizičko-kemijskim, pri čemu se navedeni elementi ocjenjuju ovisno o pokazateljima (na primjer prisutnost beskralježnjaka ili riba u vodotoku). Za svaki tip tijela vode, ekološko stanje odražava se u sustavu klasifikacije predviđenom u Prilogu V. ODV-u koji ću detaljno razmotriti u okviru analize drugog i trećeg pitanja.

48. Nakon što utvrde razrede u skladu s Prilogom V. ODV-u, na državama članicama je da odrede kako će postići dobro stanje ili barem dobar ekološki potencijal, kao i kako će spriječiti pogoršanje predmetnih tijela voda, u skladu s člankom 4. ODV-a.

49. U tu svrhu države članice, u skladu s člankom 11. ODV-a, utvrđuju *programe mjera*, izrađene za svako vodno područje ili za svaki dio navedenog vodnog područja. Program je sredstvo kojim se može odgovoriti na utvrđene pritiske, čime se omogućuje postizanje dobrog stanja voda u riječnim slivovima ili tijelima voda²⁵. Ti programi mjera mogu upućivati na mjere koje proizlaze iz propisa donesenih na nacionalnoj razini i pokrivaju cijelo državno područje države članice²⁶. Navedeni programi sadržavaju „osnovne mjere“ kao minimalne zahtjeve kojima treba udovoljiti i, prema potrebi, „dopunske mjere“²⁷. Među osnovne mjere ubrajaju se, među ostalim, mjere donesene na temelju posebnih direktiva u smislu članka 11. stavka 3. točke (a) ODV-a²⁸ kao i mjere iz navedenog članka 11. stavka 3. točke (i) kojima se, u slučaju značajnog negativnog utjecaja na stanje voda, osigurava da su hidromorfološki uvjeti konzistentni s postizanjem zahtijevanog ekološkog stanja.

50. Naime, za svaki negativan utjecaj mogu se provesti kontrole u obliku *zahtjeva za prethodno odobrenje ili registraciju*, što mi se čini ključnim s gledišta doseg članka 4. stavka 1. točke (a) podtočke i. ODV-a. Kao što proizlazi iz članka 11. stavka 3. točke (c) ODV-a, među osnovne mjere ubrajaju se mjere za promicanje korištenja voda, na način da se izbjegne dovođenje u pitanje postizanja ciljeva u smislu navedenog članka 4. Među dopunske mjere također se ubrajaju mjere osmišljene radi postizanja okolišnih ciljeva, kao što se navodi u članku 11. stavku 4. ODV-a.

51. Države članice izrađuju programe mjera u nekoliko faza. Stoga su navedene države dužne utvrditi pritiske i utjecaje²⁹ na način da utvrde glavne probleme predmetnog vodnog područja. U skladu s člankom 11. stavkom 5. ODV-a, države članice također trebaju posebno odrediti slučajeve u kojima postoji opasnost da ciljevi kvalitete okoliša ne budu postignuti. U tom okviru također uzimaju u obzir znatno promijenjena tijela i potrebu ili mogućnost primjene izuzeća u smislu članka 4. ODV-a. Za prvu verziju programa mjera provodi se, u skladu s uvjetima utvrđenima u Prilogu III. ODV-u, gospodarska analiza, a države članice ovisno o njoj određuju troškove i rokove za njihovu realizaciju. Planovi mjera doneseni s gospodarskog gledišta zatim podliježu obvezi informiranja i konzultiranja javnosti u skladu s člankom 14. ODV-a.

25 — Vidjeti izvješće Komisije o provedbi ODV-a (COM(2012) 670 *final*, str. 4.).

26 — Stoga je u pravnoj teoriji navedeno da, iako se programi mjera utvrđuju za određeno vodno područje, njihov se sadržaj obično provodi zakonodavnim mjerama primjenjivim na cijelom državnom području dotične države članice, a ne odlukama koje se donose samo na razini predmetnog vodnog područja. Vidjeti Hollo, E., Vertaileva Vesioikeus, str. 119., (Poredbeno vodno pravo), Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry, Helsinki, 2003.

27 — Utvrđene u Prilogu VI. dijelu B ODV-a.

28 — Vidjeti popis naveden u Prilogu VI. dijelu A ODV-a.

29 — U smislu Priloga II. točaka 1.4. i 1.5. ODV-a.

52. Nadalje, programi mjera uključeni su u *planove upravljanja* u smislu članka 13. ODV-a. Planovi upravljanja sadržavaju elemente predviđene u Prilogu VII. ODV-u. ODV predviđa preispitivanje i redovito nadopunjavanje programa mjera i planova upravljanja³⁰. Plan upravljanja istodobno je *opisni dokument* stanja vodnog područja i *plan djelovanja* jer se odnosi na nove mjere koje su namijenjene postizanju ciljeva ODV-a. Država članica na temelju procjene svih postojećih utjecaja i očekivanih promjena određuje *potrebne mjere za postizanje okolišnih ciljeva* utvrđenih na temelju članka 4. ODV-a. To jasno proizlazi iz Priloga VII. točaka 5. i 7. ODV-a, u kojem se pojašnjuje da plan upravljanja sadržava popis okolišnih ciljeva kao i sažeti prikaz programa mjera, uključujući i načine na koje navedeni ciljevi trebaju biti postignuti. Nakon tog dugotrajnog procesa, države članice dužne su provesti predviđene mjere.

53. U ovom slučaju, iz spisa glavnog postupka proizlazi da je plan upravljanja koji obuhvaća program mjera donesen za vodno područje rijeke Weser³¹. Slijedom toga, od Suda se ne traži da utvrdi učinke članka 4. stavka 1. ODV-a u pogledu tijela vode za koje nisu donesene mjere procjene i planiranja koje se zahtijevaju člankom 4. ODV-a.

3. Zaključak u pogledu obvezujuće prirode zabrane pogoršanja navedene u članku 4. stavku 1. točki (a) podtočki i. ODV-a

54. S obzirom na prethodnu analizu, valja utvrditi da, iako se ODV-om ne provodi potpuno usklađivanje, ta se direktiva ni ne ograničuje samo na „programatski“ pristup, pri čemu bi se državama članicama ostavila velika diskrecijska ovlast u pogledu odabira politika i mjera koje treba donijeti ili predvidjeti³².

55. Točno je da države članice donose mjere potrebne za postizanje okolišnih ciljeva s obzirom na specifičnosti i karakteristike tijela voda na njihovim državnim područjima. Međutim, svaka faza upravljanja vodom detaljno je uređena, uključujući i utvrđivanje znanstvenih kriterija s pomoću takozvanog postupka *interkalibracije*³³.

56. Prema mojem mišljenju to isključuje tezu prema kojoj bi doseg toliko složenog i ambicioznog akta mogao biti sveden tek na pozivanje na načela koja nisu obvezujuća. Naime, iz teksta članka 4. ODV-a jasno proizlazi da je svrha tog članka da okolišni ciljevi u provedbi planova upravljanja, koji moraju postojati za svako tijelo vode, proizvode svoje učinke. Osim toga, čini mi se da je primjena postupka odobravanja u skladu s općim zakonodavstvom primjer provedbe programa mjera na temelju članka 11. stavka 1. ODV-a.

57. Štoviše, kao što sam prethodno dokazao, utvrđivanje okolišnih ciljeva u smislu članka 4. ODV-a u stvarnosti se odvija u vrlo odmakloj fazi postupka utvrđivanja stanja tijela voda koje su dužne provesti države članice. Međutim, njihovi obvezujući učinci nisu ograničeni na tu fazu. Naime, nastojanje postizanja okolišnih ciljeva primjenjuje se samo u odnosu na utvrđeno stanje tijela voda, što isključuje pretpostavku prema kojoj se u navedenom članku 4. navodi tek neobvezujući cilj. Stoga utvrđivanje okolišnih ciljeva treba *služiti* kako bi se osiguralo dobro stanje voda i kako bi se izbjeglo svako pogoršanje.

30 — Za planove upravljanja (članak 13. stavci 6. i 7.) i programe mjera (članak 11. stavak 7.) upotrebljava se isti vremenski plan, odnosno, ako su utvrđeni najkasnije do 22. prosinca 2009., preispituju se prije 22. prosinca 2015., a nakon toga svakih šest godina. Same mjere moraju postati operativne do 22. prosinca 2012.

31 — Vidjeti plan upravljanja za 2009. koji je dostupan na sljedećoj adresi:
http://www.fgg-weser.de/Download-Dateien/bwp2009_weser_091222.pdf.

32 — Vidjeti *a contrario* presudu Stichting Natuur en Milieu i dr. (EU:C:2011:348) koja se odnosi na Direktivu 2001/81/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2011. o nacionalnim gornjim granicama emisije za određene onečišćujuće tvari (SL L 309, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 54.).

33 — Propisan u točki 1.4.1. podtočkama iv. do ix. Priloga V. ODV-u. Za analizu tog pojma vidjeti točku 96. ovog mišljenja.

58. Slijedom toga, iako se strukturom članka 4. ODV-a ne omogućuje jednostavna analiza njegovih odredbi³⁴, jedino tumačenje koje je u skladu s njegovim tekstom kao i njegovom svrhom jest ono na temelju kojeg se navedenim člankom za države članice utvrđuje obveza kojom im se propisuje da donesu sve mjere kojima se može spriječiti daljnje pogoršanje tijela voda, za koje je, kao u slučaju rijeke Weser, utvrđen plan upravljanja zajedno s programom mjera, kao i da se nastoje koristiti svim sredstvima u svrhu zaštite, obnavljanja i poboljšavanja tijela voda kako bi se u konačnici postiglo njihovo dobro stanje.

59. Naime, zabrana pogoršanja istodobno predstavlja i zabranu i pravilo kojim se potiče postizanje rezultata propisanih cijelim ODV-om. Stoga države članice nisu samo dužne zabraniti svako pogoršanje nego i učinkovito provoditi tu zabranu. Učinkovita provedba cilja „izbjegavanja svakog pogoršanja“, što je konkretno značenje opće obveze zaštite predviđene u članku 1. ODV-a, moguće je samo donošenjem konkretnih mjera kojima se nastoje izbjeći pogoršanja kao i poremećaji koji bi mogli imati znatne učinke s obzirom na ciljeve te direktive³⁵.

4. Opravdanja obvezujuće prirode cilja navedenog u članku 4. stavku 1. točki (a) ODV-a koji se odnosi na sprečavanje svakog daljnjeg pogoršanja

a) Spoznaje koje proizlaze iz zakonodavnih dokumenata ODV-a

60. Predloženo tumačenje potvrđuje povijest nastanka ODV-a koji je, u skladu s razlozima iznesenima u njegovu izvornom nacrtu, osmišljen kako bi „spriječio svako daljnje pogoršanje, štitio i učvrstio, s kvalitativnog i kvantitativnog gledišta, vodne ekosustave kao i kopnene ekosustave s obzirom na njihovu potrebu za vodom“. Štoviše, „[u] ODV-u se nadalje potvrđuje i formalizira takozvani ‚kombinirani‘ pristup, kojim se objedinjuje smanjenje onečišćenja na izvoru i utvrđivanje okolišnih ciljeva“³⁶. Važnost određivanja okolišnih ciljeva potvrđuje se brojem i dosegom zakonodavnih izmjena koje su znatno proširile članak 4. ODV-a u svim fazama pripreme zakonodavnih dokumenata³⁷.

61. Konkretno, pripremni dokumenti jasno su pokazali da se ODV-om, u njegovoj izvornoj verziji, ne obvezuje države članice da stvarno postignu ciljeve utvrđene u pogledu stanja voda. Naglasilo se da im se više propisuje obveza da osiguraju da se izrade planovi kojima se omogućuje postizanje utvrđenih ciljeva. Stoga su bile dužne izraditi planove djelovanja, a ne postići rezultate. Također, Europski parlament predložio je izmjene kojima se trebala „učvrstiti struktura procesa planiranja i osigurati da se od tijela nadležnog za upravljanje vodnim područjem može zatražiti pojašnjenje ako ne izradi tražene planove“³⁸.

34 — Vidjeti eksplanatorni dokument Komisije o Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive, Guidance Document br. 20 naslovljen „Exemptions to the Environmental Objectives“.

35 — Nadalje, valja napomenuti da se člankom 4. ODV-a uvodi sustav vrednovanja ciljeva koje treba postići jer je prema mišljenju zakonodavca moguće da za isto tijelo vode vrijede različiti ciljevi te, slijedom toga, različite mjere. Naime, iz članka 4. stavka 2. ODV-a proizlazi da, u slučaju u kojem se više ciljeva ODV-a odnosi na određeno tijelo vode, primjenjuje se onaj stroži.

36 — Prijedlog direktive Vijeća (COM(97) 49 *final*, točka 1.).

37 — Vidjeti na primjer izvorni prijedlog Komisije (COM(97) 49 *final*); prijedlog izmjene (COM(1999) 271 *final*, str. 16. do 22.); gore navedeno Zajedničko stajalište Vijeća br. 41/1999, kao i zajednički nacrt koji je odobrio Odbor za mirenje, predviđen u članku 251. stavku 4. Ugovora o EZ-u, PE-CONS 3639/00, ENV 221, CODEC 513.

38 — Vidjeti izmjenu br. 42 i točku 3.1. izvješća Europskog parlamenta od 8. srpnja 1998. o prijedlogu i izmijenjenim prijedlozima Direktive Vijeća o stvaranju okvira za djelovanje Zajednice u području vode (COM(97)0049 – C4-0192/97, COM(97)0614 – C4-0120/98 i COM(98)0076 – C4-0121/98 – 97/0067(SYN)), dokument A4-0261/98.

62. Osobito kad je riječ o obvezi sprečavanja pogoršanja površinskih voda, pripremni akti osobito su dokazali da su odnosne odredbe u svojoj prvoj verziji mogle značiti da bi se, jednom kad bi ODV bio donesen, tijela voda klasificirana u kategoriju višu od kategorije „dobro stanje“ mogla degradirati samo do ulaska u kategoriju „dobro stanje“. Slijedom toga, Parlament je predložio izmjenu kako bi se stvorila razlika između obveze postizanja „dobrog stanja“ i sprečavanja svakog pogoršanja, uvodeći u članak 4. stavak 1. ODV-a novi podstavak kojim se jasno navodi ta posebna obveza³⁹.

63. Osim toga, volja da se okolišni ciljevi konkretiziraju na razini mjera koje trebaju donijeti države članice proizlazi osobito iz usporedbe uzastopnih verzija odredbi članka 4. ODV-a: izvornog prijedloga⁴⁰ („Države članice *izrađuju i čine operativnima* [...] programe mjera kako bi se spriječilo pogoršanje [...]“), Zajedničkog stajališta („Države članice *nastoje postići* sljedeće ciljeve [...]“)⁴¹, naknadnog mišljenja Komisije („države članice osiguravaju da *programi mjera* navedeni u planovima upravljanja vodnim područjem *budu operativni* [...]“)⁴² i konačno donesenog teksta („*provodeći programe mjera utvrđene planovima upravljanja riječnim slivovima*“).

64. Konačno, zanimljivo je napomenuti da je Parlament u fazi odobrenja zajedničkog nacrtu pozdravio jačanje teksta Zajedničkog stajališta u svrhu pojašnjenja okolišnih ciljeva i osiguravanja da ti ciljevi budu više obvezujući⁴³.

b) Horizontalnost i izvedivost zabrane pogoršanja, osobito u pogledu dosega obveze poboljšanja

65. Kao i sud koji je uputio zahtjev, kojeg podupire BUND, smatram da zabranu pogoršanja navedenu u članku 4. stavku 1. točki (a) podtočki i. ODV-a, u vezi s člankom 1. točkom (a) ODV-a, treba smatrati pravilom opće primjene. Kao što je Sud pojasnio⁴⁴, njezina primjenjivost ovisi o donošenju plana upravljanja za predmetno tijelo vode.

66. Stoga, kao prvo, sadržaj gore navedenih zakonodavnih akata dokazuje da je zabrana pogoršanja osmišljena autonomno kako bi se očuvalo stanje tijela voda ako je ono barem „dobro“.

67. Kao drugo, horizontalnost zabrane pogoršanja proizlazi iz usporedbe s obvezom poboljšanja navedenom u članku 4. stavku 1. točki (a) podtočki ii. ODV-a. Podsjećam da je u skladu s uvodnom izjavom 19. ODV-a njegov cilj održavanje i unapređivanje vodenog okoliša u Uniji. Prema mojem mišljenju, zakonodavac je obvezi poboljšanja dao poseban status tako da, suprotno onomu što tvrdi Komisija, ona nije ograničena na podređen odnos na temelju kojeg bi zabrana pogoršanja bila sredstvo zadaće poboljšanja.

39 — Vidjeti točku 3.2.1. izvješća Europskog parlamenta, navedenog u prethodnoj bilješci.

40 — COM(97) 49 *final*.

41 — Članak 4. u verziji iz Zajedničkog stajališta Vijeća (EZ) n° 41/1999 od 22. listopada 1999. donesenog u skladu s postupkom propisanim u članku 251. Ugovora o osnivanju Europske zajednice (SL C 343, str. 1.).

42 — Članak 4. ODV-a u verziji iz mišljenja Komisije u skladu s člankom 251. stavkom 2. točkom (c) Ugovora o EZ-u, o izmjenama Europskog parlamenta Zajedničkog stajališta Vijeća o prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o stvaranju okvira za djelovanje Zajednice u području vode (COM(97) 49 *final*, COM(97) 614 *final*, COM(98) 76 *final* i COM(99) 271 *final*), kojim se izmjenjuje prijedlog Komisije u skladu s člankom 250. stavkom 2. Ugovora o EZ-u (COM(2000) 219 *final* – COD 97/0067).

43 — Izvješće o zajedničkom nacrtu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o stvaranju okvira za politiku Zajednice u području vode, koji je odobrio Odbor za mirenje (C5-0347/2000 – 1997/0067(COD)), dokument br. A5-0214/2000, prema kojem «[k]ompromis postignut u pogledu ciljeva i njihove obvezujuće prirode gotovo u potpunosti odgovara načelima navedenima u izmjenama koje je Parlament donio u drugom čitanju. Različite obveze sad su sastavljene u zapovjednom obliku („Države članice [...] osiguravaju [...] štite [...] uklanjaju [...] itd.“). Izaslanstvo Parlamenta uspješno se protivilo želji Vijeća da se obveze ublaže tako da se na različita mjesta dodaju riječi „ako je izvedivo“.

44 — Međutim, u skladu sa sudsom praksom Inter-Environnement Wallonie (presuda C-129/96, EU:C:1997:628, t. 45.), zabranu pogoršanja treba poštovati i tijekom razdoblja prenošenja prije donošenja planova upravljanja. Vidjeti presudu Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias i dr. (C-43/10, EU:C:2012:560, t. 57. i 58.).

68. Stoga, već od članka 1. ODV-a u kojem je naveden njegov cilj, poboljšanje je stavljeno u drugi plan u odnosu na glavnu odgovornost država članica u području sprečavanja svakog pogoršanja. Isto tako, u članku 4. ODV-a najprije se u njegovu stavku 1. točki (a) podtočki i. navodi provedba mjera potrebnih za sprečavanje pogoršanja, a tek onda u njegovoj podtočki ii. zaštita i poboljšanje tijela površinskih voda. Nadalje, obveza poboljšanja popraćena je vremenskim planom za ispunjenje kao i mogućnosti produljenja, u skladu s člankom 4. stavcima 5. i 6. ODV-a. Suprotno tomu, obveza koja proizlazi iz članka 4. stavka 1. točke (a) podtočke i. ODV-a ne podliježe nikakvom roku, na temelju čega se može zaključiti da je donošenje mjera kojima se želi zabraniti svako pogoršanje neposredno i opće.

69. Uzimajući u obzir opći cilj ODV-a koji se odnosi na postizanje dobrog stanja voda do 2015., valja protumačiti doseg obveze poboljšanja u odnosu na pojedinačno tijelo vode i s obzirom na učinke mjera koje treba donijeti. Stoga bi polazna točka trebala biti sadašnje stanje predmetnog tijela vode. Kad su pojedinačan projekt ili mjere planiranja „neutralni“ jer ne dovode ni do poboljšanja ni do pogoršanja stanja tijela vode, čini mi se da zakonodavac dopušta takav pristup samo ako je sadašnje stanje predmetnog tijela vode barem „dobro“. Suprotno tomu, obveza poboljšanja ima puni učinak ako je sadašnje stanje predmetnog tijela vode lošije od „dobrog“.

70. Suprotno tomu, zabrana pogoršanja i dalje je obvezujuća u svakoj fazi provedbe ODV-a i vrijedi za svaki tip ili stanje tijela površinske vode.

71. Isto tako, izraz „provodeći“ programe mjera, naveden u članku 4. stavku 1. ODV-a, jasno navodi da zakonodavac nije predvidio samo obvezu donošenja opsežnih planova, nego je htio propisati obvezu utvrđivanja *povezanosti* između stanja pojedinih tijela voda, koja su dio riječnog sliva ili vodnog područja, i postizanja ciljeva utvrđenih u članku 4. ODV-a, u skladu s ciljem ODV-a kako je naveden u njegovu članku 1.

72. Presuda Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i dr. (EU:C:2012:560) čini mi se vrlo poučnom u tom pogledu. U tom se predmetu radilo o ocjeni projekta preusmjeravanja vode iz jednog riječnog sliva ili vodnog područja prema drugom riječnom slivu ili vodnom području, dok planovi upravljanja još nisu bili izrađeni. Sud je u takvom slučaju jasno isključio primjenu članka 4. ODV-a, a time i primjenu izuzeća na temelju stavka 7. tog istog članka⁴⁵. Suprotno tomu, Sud se pozvao na obvezu suzdržavanja koja se odnosi na sve mjere koje mogu ugroziti postizanje rezultata propisanih ODV-om i koja je primjenjiva tijekom razdoblja prenošenja kao i tijekom prijelaznog razdoblja⁴⁶. Prema mojem mišljenju, to dokazuje koliku važnost Sud pripisuje postizanju ciljeva iz članka 4. ODV-a i očuvanju njihove obvezujuće prirode. Teško se može shvatiti zašto bi se primjenjivali stroži zahtjevi prije isteka roka za prijenos nego poslije tog roka.

73. Konačno, Sud u svojoj sudskoj praksi nije izravno odlučio o prirodi članka 4. ODV-a, ali je ipak pojasnio da ODV „sadržava različite odredbe kojima se propisuju obveze državama članicama (vidjeti, na primjer, članak 4. kojim se obvezuje države članice da provode mjere potrebne za sprečavanje pogoršanja stanja svih tijela površinskih i podzemnih voda)“. Sud je također utvrdio da „[č]lanak 2. Direktive, u vezi s, na primjer, člankom 4. te direktive, propisuje državama članicama konkretne obveze koje trebaju izvršiti u određenim rokovima kako bi se spriječilo pogoršanje stanja svih tijela površinskih i podzemnih voda“⁴⁷.

45 — Sud je ipak naglasio povezanost između relevantnih mjera zaštite koje su države članice *dužne donijeti* na temelju članka 4. stavka 1. ODV-a i prethodnog postojanja plana upravljanja za predmetno vodno područje, vidjeti presudu Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i dr. (EU:C:2012:560, t. 49. do 62.).

46 — Presuda Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i dr. (EU:C:2012:560, t. 57. i 58.).

47 — Presuda Komisija/Luksemburg (EU:C:2006:749, t. 42. i 63.).

74. Članak 4. stavak 1. točka (a) ODV-a stoga je protumačen kao odredba kojom se državama članicama propisuje da poduzmu mjere potrebne za ispunjenje ciljeva koji su u njoj navedeni⁴⁸, odnosno sprečavanje pogoršanja stanja svih površinskih voda i postizanje dobrog stanja navedenih voda najkasnije do kraja 2015.⁴⁹.

75. Svi ti elementi jasno pobijaju tezu njemačke vlade prema kojoj sprečavanje pogoršanja nije izraz zabrane pogoršanja i da takvo sprečavanje predstavlja samo dugoročni cilj ODV-a koji nije obvezujući.

c) Važnost izuzeća predviđenog u članku 4. stavku 7. ODV-a

76. U skladu s uvodnom izjavom 32. ODV-a „[m]oguća su izuzeća od *zahtjeva za sprečavanjem* daljnjeg *pogoršanja* [...] dobrog stanja voda“. Sustav izuzeća predviđenih u članku 4. ODV-a sadržava stoga nekoliko kategorija⁵⁰. Konkretno, prema navedenom članku 4. stavku 7., nesprečavanje pogoršanja stanja površinskih voda, ako je navedeno pogoršanje posljedica *novonastalih promjena* fizičkih karakteristika takvog tijela vode⁵¹, ne smatra se povredom ODV-a. To izuzeće vrijedi, međutim, samo pod uvjetom da su već poduzete sve moguće mjere za smanjenje negativnog utjecaja na stanje tijela voda i da su slijedom toga prilagođeni programi, mjere i planovi upravljanja. U svakom slučaju, valja napomenuti da se provedbom ODV-a, u skladu s njegovom uvodnom izjavom 51., treba omogućiti postizanje razine zaštite voda koja je barem jednaka razini zaštite koja se osigurava određenim prethodnim aktima prava Unije.

77. Članak 4. stavak 7. ODV-a ključan je za tumačenje dosega *okolišnih ciljeva*, u smislu njegova stavka 1., prije svega zbog dvaju razloga. S jedne strane, navedenim se izuzećem potvrđuje da se zahtjev za sprečavanje svakog pogoršanja primjenjuje na odobrenje određenih projekata kojima se može prouzročiti pogoršanje stanja tijela vode. S druge strane, njegovim se tekstom nedvojbeno potvrđuje obvezujuća priroda cilja koji se odnosi na sprečavanje pogoršanja. Država članica stoga mora odbiti odobrenje projekta kojim se ugrožava postizanje dobrog stanja površinskih voda, osim ako smatra da je navedeni projekt obuhvaćen izuzećem.

78. Naime, kao što je podsjetila nezavisna odvjetnica J. Kokott u svojem mišljenju u predmetu Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i dr. (C-43/10, EU:C:2011:651), članak 4. ODV-a ne sadržava samo načelne obveze, nego se odnosi i na konkretne projekte, barem ako ti projekti značajno utječu na stanje tijela vode⁵². Naime, člankom 4. stavkom 7. dopušta se pogoršanje stanja voda zbog novonastalih promjena. Ono može biti rezultat pojedinačnih projekata. Naime, nemoguće je zasebno predvidjeti projekt i provedbu planova upravljanja, isto kao što se svaka građevinska dozvola u području za koje postoji prostorni plan uređenja mora izdati u skladu s tim planom.

79. Slijedom toga, osim ako se radi o projektima koji nemaju gotovo nikakav utjecaj na stanje tijela voda i stoga na upravljanje vodnim područjem, projekti su obuhvaćeni općom zabranom pogoršanja stanja tijela voda, iako ih se može odobriti u skladu sa sustavom izuzeća predviđenih u članku 4. ODV-a.

48 — Vidjeti točku 53. mišljenja nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Komisija/Luksemburg (C-32/05, EU:C:2006:334).

49 — Vidjeti točku 59. mišljenja nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i dr. (EU:C:2011:651).

50 — Osim zaštićenih područja u smislu članka 1. stavka 1. točke (c) ODV-a, države članice mogu se, kao što je predviđeno u članku 4. stavku 5. ODV-a, usmjeriti na postizanje manje strogih ciljeva kvalitete okoliša za određena tijela voda, ako su tijela voda „izložena posljedicama ljudske aktivnosti“ ili ako je „njihovo prirodno stanje takvo da bi postizanje tih ciljeva bilo neprovedivo ili nerazmjerno skupo“. U skladu s člankom 4. stavkom 6. ODV-a, privremeno pogoršanje stanja tijela voda ne smatra se povredom ODV-a ako je ono rezultat prirodnih okolnosti ili više sile. Konačno, osim u pogledu zaštićenih voda, iako u skladu s ODV-om dobro stanje tijela voda u načelu treba postići do 2015., također su dopuštena produljenja u skladu s člankom 4. stavkom 4. ODV-a.

51 — To je izuzeće primjenjivo i u slučaju promjene razine tijela podzemnih voda.

52 — Vidjeti točku 62. mišljenja nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i dr. (EU:C:2011:651).

80. Suprotno tomu, tumačenje koje predlaže njemačka vlada dovelo bi do lišavanja svakog učinka ODV-a jer bi se mogli donijeti potpuno teoretski planovi upravljanja koji ne bi uopće bili povezani s pojedinačnim mjerama niti bi utjecali na njih.

81. Međutim, kao što proizlazi iz spisa, ekološko stanje rijeke Weser već se smatra kritičnim. BUND je naveo, a da mu nitko nije u tome proturječio, da se na rijeci Weser već godinama provode brojni projekti uređenja. S obzirom na ozbiljnost i broj problema koji se odnose na salinizaciju zbog kalijeve soli i antropogene unose hranjivih tvari, malo je vjerojatno da će rijeka Weser u bliskoj budućnosti doseći dobro ekološko stanje ili dobar ekološki potencijal⁵³. Takav zaključak jasno proizlazi iz sadašnjeg plana upravljanja rijekom Weser iz 2009. prema kojem se ciljevi ODV-a ne mogu postići prije 2015., što podrazumijeva upotrebu izuzeća i produljenja⁵⁴. Sama njemačka vlada u svojim pisanim očitovanjima priznaje da je predmetni projekt uređenja uzet u obzir u programu mjera u okviru planiranja, što prema mojem mišljenju znači da je obuhvaćen područjem obveza koje imaju države članice na temelju ODV-a.

82. Slijedom toga, ako se projekt, kao što je projekt uređenja rijeke Weser, podvrgne zabrani pogoršanja na temelju članka 4. stavka 1. točke (a) podtočke i. ODV-a, to ne predstavlja samo primjenu ODV-a nego i najprikladniju mjeru za očuvanje korisnog učinka ODV-a kako je naveden u njegovu članku 1.

83. Točno je da se iz takvog tumačenja mora zaključiti da će većina projekata za koje se mora dobiti odobrenje i koji mogu dovesti do pogoršanja biti obuhvaćena izuzećem na temelju članka 4. stavka 7. ODV-a, iako su u načelu obuhvaćeni zabranom pogoršanja. Međutim, takav mi se pristup čini prikladnim jer se njime omogućuje provedba projekata koji ispunjavaju druge zahtjeve (osobito gospodarske), dok istodobno poštuje svrhu i glavne ciljeve ODV-a jer omogućuje davanje odobrenja podložno prikladnim uvjetima i ograničenjima.

5. Prijedlog odgovora na prvo i četvrto prethodno pitanje

84. S obzirom na sva prethodna razmatranja, smatram da su zabrana pogoršanja i obveza poboljšanja predviđene u članku 4. ODV-a primjenjive na postupke odobravanja pojedinih projekata. Iz toga slijedi da su u toj fazi, osim izuzeća koje se odobrava u skladu s primjenjivim odredbama prava Unije⁵⁵, države članice dužne uskratiti odobrenje pojedinog projekta koji može ugroziti svrhu navedene direktive.

53 — BUND upućuje na plan upravljanja rijekom Weser (http://www.fgg-weser.de/Download_Dateien/bwp2009_weser_091222.pdf) iz kojeg proizlazi da u predmetnim sektorima nižeg Wesera, predmetna tijela površinskih voda većinom imaju samo slab ekološki potencijal, a određeni pritoci rijeke Weser, na koje se također odnosi projekt uređenja, čak imaju loš ekološki potencijal.

54 — Vidjeti gore naveden plan upravljanja, poglavlje 5., str. 6. i prateće stranice. Nadalje, BUND pojašnjuje da je Komisija u tom pogledu pokrenula postupak zbog povrede obveze protiv Savezne Republike Njemačke, upisan pod brojem 2012/4081 (datum pisma opomene Komisije jest 21. lipnja 2012.), zbog toga što plan upravljanja nije bio dovoljan u tom pogledu.

55 — U tom pogledu smatram da valja uzeti u obzir ne samo izuzeća predviđena člankom 4. ODV-a, nego i cijelo zakonodavstvo primjenjivo u području voda koje bi moglo utjecati na Okvirnu direktivu. Za pregled svih direktiva relevantnih u tom području, vidjeti točku 43. mojeg mišljenja u predmetu Komisija/Njemačka (C-525/12, EU:C:2014:449).

C – Pojam „pogoršanje“ u smislu članka 4. stavka 1. točke (a) podtočke i. ODV-a (drugo i treće pitanje)

1. Očitovanja stranaka

85. Svojim drugim i trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati pod kojim pretpostavkama treba zaključiti da postoji „pogoršanje“ stanja tijela voda u smislu članka 4. stavka 1. točke (a) podtočke i. ODV-a. Uzgredno ističem da mi se povezanost između postavljenih pitanja koju predlaže sud koji je uputio zahtjev čini neprikladnom jer nije moguće odgovoriti na pitanje koje se odnosi na sustav klasifikacije a da se prije toga ne analizira sam pojam „pogoršanje“.

86. Sud koji je uputio zahtjev navodi razmatranja tijela koje je donijelo odluku o odobrenju. Iz toga proizlazi da, unatoč utvrđenju prema kojem uređenje rijeke Weser dovodi do negativnih promjena sadašnjeg stanja tijela voda, to tijelo ipak smatra da se takvo pogoršanje unutar razreda ne treba smatrati pogoršanjem ekološkog potencijala ili ekološkog stanja tijela vode. Navedeno je tijelo stoga zaključilo da ne postoji pogoršanje u smislu članka 27. WHG-a, kojim se prenosi članak 4. stavak 1. ODV-a⁵⁶. Suprotno tomu, pozivajući se osobito na tekst članka 4. stavka 1. točke (a) podtočke i. ODV-a, sud koji je uputio zahtjev smatra da za pojam „pogoršanje“ ne treba smatrati da se odnosi samo na negativne promjene koje dovode do klasificiranja u niži razred u smislu Priloga V. ODV-u.

87. Što se tiče drugog pitanja, prema mišljenju BUND-a i Komisije, „pogoršanje“ u smislu članka 4. stavka 1. točke (a) podtočke i. ODV-a ne ovisi samo o promjenama razreda stanja s obzirom na to da se ODV-om zabranjuje *svako relevantno pogoršanje* unutar istog razreda. U tom pogledu tvrde da se tom odredbom općenito zabranjuje pogoršanje stanja tijela površinskih voda (vidjeti točku i.) i upućuje na Prilog V. ODV-u te time na klasifikaciju koja je u njemu predviđena samo u pogledu obveze poboljšanja (vidjeti točke ii. i iii.).

88. Što se tiče trećeg pitanja, BUND tvrdi da „pogoršanje“ u smislu članka 4. stavka 1. točke (a) podtočke i. ODV-a odgovara svakom utjecaju koji ima negativne posljedice za stanje voda ili je iznad minimalnog praga koji proizlazi iz načela proporcionalnosti, uključujući u načelu negativne lokalne i kratkotrajne utjecaje. Komisija pak smatra da „pogoršanje“ postoji ako se stanje barem jednog elementa kvalitete na temelju kojeg se procjenjuje ekološko stanje površinskih voda u smislu Priloga V. ODV-u pogorša za jedan razred.

89. Suprotno tomu, njemačka, nizozemska i poljska vlada te vlada Ujedinjene Kraljevine smatraju da kao „pogoršanje“ treba shvatiti samo negativne promjene koje dovode do klasificiranja u niži razred, kako je definiran u Prilogu V. ODV-u. Njemačka vlada, kao u biti i poljska vlada i vlada Ujedinjene Kraljevine smatraju da je, unatoč činjenici da članak 4. stavak 1. točka (a) podtočka i. ODV-a ne upućuje na Prilog V. ODV-u, predviđena klasifikacija neizravno primjenjiva. Nadalje, unatoč svojem prijedlogu odgovora na treće prethodno pitanje, nizozemska vlada predlaže tumačenje „pogoršanja“ u odnosu na različite elemente kvalitete ili tvari, a ne na razinu cijelog ekološkog stanja. Konačno, francuska je vlada na raspravi zagovarala tezu prema kojoj pojam pogoršanja odgovara samo ukupnom klasificiranju ekološkog stanja u niži razred, u skladu s kriterijima iz Priloga V. ODV-u.

56 — Članak 27. WHG-a, naslovljen „Ciljevi upravljanja površinskim vodama“, predviđa: „1. U mjeri u kojoj sukladno članku 28. nisu označene kao umjetne ili znatno promijenjene, površinskim vodama upravlja se na način da se: 1. izbjegava pogoršanje njihova ekološkog i kemijskog stanja i 2. održava ili postiže dobro ekološko i kemijsko stanje. 2. Površinskim vodama koje su označene kao umjetne ili znatno promijenjene sukladno članku 28. upravlja se na način da se: 1. izbjegava pogoršanje njihova ekološkog potencijala i kemijskog stanja i 2. održava ili postiže dobar ekološki potencijal i kemijsko stanje“.

2. Mehanizam klasifikacije ekološkog stanja tijela voda⁵⁷ uspostavljen ODV-om

90. Najprije ističem da dvojbe koje je izrazio sud koji je uputio zahtjev kao i razlike u mišljenjima stranaka proizlaze iz rasprava u pravnoj teoriji između zagovornika teorije prema kojoj pojam pogoršanja odgovara klasificiranju u niži razred u smislu Priloga V. ODV-u (*takozvana teorija „razreda“*) i zagovornika teorije prema kojoj pojam pogoršanja odgovara svakoj promjeni stanja tijela voda (*takozvana teorija „statusa quo“*). Te teorije stoga predstavljaju dva krajnja stajališta u tumačenju pojma pogoršanja u smislu članka 4. stavka 1. točke (a) podtočke i. ODV-a. Međutim, kako bi se mogao razmotriti navedeni pojam, čini mi se neophodnim dopuniti taj okvir detaljnijim ispitivanjem tehničkih aspekata koji proizlaze iz ODV-a⁵⁸.

91. Kao što sam već napomenuo, procjena stanja površinskih voda temelji se na analizi ekološkog stanja koja obuhvaća pet razreda⁵⁹.

92. Međutim, valja naglasiti da se svaki razred, uključujući vrlo dobro ekološko stanje, određuje ovisno o *odstupanju* u odnosu na *referentne uvjete* u smislu točke 1.2. Priloga V. ODV-u, odnosno uobičajene vrijednosti za taj tip tijela vode u nenarušenom stanju. Stoga se radi o prirodnim uvjetima površinskih voda, svojstvenima svakom tipu tijela vode⁶⁰, koji ipak nisu definirani ODV-om.

93. Stoga se za dobro ekološko stanje u smislu Priloga V. ODV-u smatra da odgovara manjem odstupanju koje je posljedica ljudske aktivnosti u odnosu na uobičajeno stanje za tip tijela površinske vode u nenarušenom stanju. Drugim riječima, što je veće odstupanje u odnosu na netaknuto ili povijesno stanje tijela voda, smatrat će se da je veće pogoršanje ekološkog stanja tijela vode.

94. U svrhu ocjene ekološkog stanja, države članice trebaju uzeti u obzir *biološke elemente kvalitete* na kojima se temelji ta ocjena, dopunjene *fizičko-kemijskim elementima* i *hidromorfološkim elementima*⁶¹. Svaki od navedenih elemenata kvalitete sadržava dugačak popis parametara⁶². Zasebni popisi predviđeni su za rijeke, jezera, prijelazne vode i obalne vode.

95. Nadalje, kako bi kvantificiralo odstupanje između uobičajenih uvjeta i sadašnjeg stanja tijela vode, države članice dužne su izraditi *omjere ekološke kvalitete* (u daljnjem tekstu: OEK). OEK-ovi trebaju prikazivati odnos vrijednosti bioloških parametara opaženih u određenom tijelu površinskih voda i vrijednosti tih pokazatelja u referentnim uvjetima primjenjivima na to vodno tijelo⁶³. Omjer se izražava u obliku brojčane vrijednosti od nula do jedan. Vrlo dobro ekološko stanje prikazuje se brojkom bliskom broju jedan, a loše stanje brojkom blizu nuli.

96. Stoga samo u tom odmaklom stadiju države članice dijele OEK-ove svake kategorije površinskih voda u pet razreda prema graničnoj vrijednosti *elemenata biološke kvalitete* koja označuje granicu između različitih razreda (vrlo dobro, dobro, umjereno dobro, slabo i loše)⁶⁴. Granične vrijednosti moraju se utvrditi s pomoću *postupka interkalibracije*⁶⁵ koji se sastoji od usporedbe rezultata

57 — Ova analiza ne odnosi se na podzemne vode ni na tijela voda koja su znatno promijenjena ili umjetna.

58 — Za detaljan pregled sustava klasifikacije, vidjeti Common Implementation Strategy, Guidance Document br. 13 naslovljen „Overall approach to the classification of ecological status and ecological potential“.

59 — U pogledu kemijskog stanja ODV-om se predviđaju dva razreda.

60 — Za pregled tipova A i B te kategorija tijela, vidjeti Priloge II. i V. ODV-u.

61 — Za svaki tip tijela vode države članice stoga provjeravaju hidromorfološke i fizičko-kemijske uvjete koji predstavljaju vrijednosti elemenata kvalitete navedenih u točki 1.1. Priloga V. ODV-u. Od navedenih se država također traži da utvrde biološke referentne uvjete koji predstavljaju vrijednosti elemenata kvalitete navedenih u točki 1.2. Priloga V. ODV-u.

62 — Vidjeti točku 1.2.1. Priloga V. ODV-u. U pogledu bioloških elemenata kvalitete ti parametri osobito uključuju procjenu fitoplanktona, makrofita i fitobentosa, faune bentičkih beskralježnjaka i riblje faune. U pogledu hidromorfoloških elemenata uključuju procjenu količine i dinamike protoka, veze s podzemnim vodama, kontinuiteta rijeke, varijacije dubine jezera, strukture i stanja obalne zone. Za fizičko-kemijske elemente kvalitete uključuju procjenu saliniteta, režima kisika, temperaturnih uvjeta, pH-a i specifičnih onečišćujućih tvari.

63 — U skladu s točkom 1.4.1. podtočkom ii. Priloga V. ODV-u.

64 — U skladu s točkom 1.2. Priloga V. ODV-u.

65 — Propisan u točki 1.4.1. podtočkama iv. do ix. Priloga V. ODV-u.

klasifikacije nacionalnih sustava praćenja za svaki biološki element i za svaku zajedničku vrstu tijela površinskih voda u državama članicama koje su dio iste geografske interkalibracijske skupine i od procjene sukladnosti rezultata s normativnim definicijama iz Priloga V. dijela 1.2. ODV-u⁶⁶. Međutim, provedba interkalibracije služi samo razgraničenju stanja razreda „vrlo dobro“, „dobro“ i „umjereno dobro“⁶⁷. Granične vrijednosti država članica navedene su u „odluci o interkalibraciji“ koju je donijela Komisija⁶⁸.

97. Konačno, bitno pravilo koje navodi Komisija jest pravilo koje se može opisati izrazom „*one out all out*“⁶⁹. U skladu s navedenim načelom, tijelo voda klasificira se u neposredno niži razred kada omjer jednog od elemenata kvalitete padne ispod razine koja odgovara aktualnom razredu. Ta tehnika povezana je s definicijom „stanja površinske vode“ iz članka 2. točke 17. ODV-a, koje se mora odrediti prema najlošijoj vrijednosti njezina ekološkog i kemijskog stanja.

3. Posljedice za tumačenje pojma „pogoršanje“ u smislu članka 4. stavka 1. točke (a) podtočke i. ODV-a

98. S obzirom na prethodnu analizu, jasno je da sustav klasifikacije predstavlja sredstvo horizontalnog dosega na kojem se temelji sustav upravljanja uspostavljen ODV-om. To je potvrđeno člankom 2. točkom 21. ODV-a u kojem se upućuje na klasifikaciju u Prilogu V. ODV-u. U navedenom se prilogu te klasifikacije ekološkog stanja kvalificiraju kao „normativne definicije“.

99. Međutim, također nije sporno da je određivanje graničnih vrijednosti između razreda rezultiralo donošenjem iznimno širokih raspona. Razredi su samo instrument koji utvrđuje ili ograničava vrlo detaljno djelovanje država članica u okviru kojeg se trebaju odrediti elementi kvalitete koji odražavaju stvarno stanje određenog tijela voda. Čini mi se da se upravo zbog toga u članku 4. stavku 1. točki (a) podtočki i. ODV-a ne upućuje na Prilog V. ODV-u, s obzirom na to da je pojam pogoršanja, koji je klasičan koncept vodnog prava, pojam općeg dosega u tom području koji premašuje tehničku prirodu ODV-a.

100. Slijedom toga, smatram da je između dviju gore navedenih oprečnih teorija, s obzirom na ciljeve koji proizlaze iz članaka 1. i 4. ODV-a, najuravnотеženije i najdosljednije tumačenje da treba smatrati da pojam „pogoršanje stanja tijela površinskih voda“ treba procijeniti u odnosu na svaku tvar ili svaki element kvalitete na kojem se temelji procjena ekološkog stanja u smislu ODV-a a da to ne mora uvijek dovesti do promjene u klasifikaciji.

101. Naime, valja podsjetiti da je zakonodavac donošenjem ODV-a želio naglasiti važnost ekološkog pristupa u upravljanju voda. Takav je i pristup na kojem se temelji klasifikacija površinskih voda, kojim se propisuju različiti zahtjevi s gledišta njihova ekološkog i kemijskog stanja. Taj se pristup potvrđuje primjenom načela „one out all out“ koje predstavlja poseban izraz načela predostrožnosti⁷⁰. Ipak ističem da primjenom tog načela sustav klasifikacije postaje nepotreban kao moguće sredstvo za operativno odlučivanje jer se navedenim načelom tom sustavu oduzima njegova funkcija (aritmetičke) sredine pokazatelja stanja predmetnog tijela vode.

66 — Vidjeti uvodnu izjavu 5. Odluke Komisije od 20. rujna 2013. o utvrđivanju, u skladu s Direktivom 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, vrijednosti za klasifikacije sustava praćenja u državama članicama kao rezultat postupka interkalibracije i stavljanju izvan snage Odluke 2008/915/EZ (SL L 266, str. 1.).

67 — Vidjeti Prilog V. točku 1.4.1. podtočku iii. ODV-a.

68 — Vidjeti Odluku Komisije od 20. rujna 2013. navedenu u bilješci 66. ovog mišljenja.

69 — Navedeno u točki 1.4.2. podtočki i. Priloga V. ODV-u.

70 — Međutim, u skladu s pravnom teorijom, ono najčešće dovodi do klasificiranja u podrazrede. Vidjeti Josefsson, H. i Baaner, L., „The Water Framework Directive: A Directive for the Twenty-First Century?“, *Journal of Environmental Law*, sv. 23. 2011. br. 3, str. 471.

102. Naime, čini mi se da primjena pravila „one out all out“, u vezi s teorijom o razredu, dovodi do kontraproduktivnih rezultata. Stoga, kao i Komisija, smatram da usvajanje teorije o razredu može dovesti do isključenja voda najnižeg razreda iz područja primjene zabrane pogoršanja kao i slabljenja zaštite voda koje pripadaju višim razredima. Međutim, uzimajući u obzir cilj ODV-a, ta vrsta tijela voda zaslužuje posebnu pažnju u okviru upravljanja vodama. Točno je da je u skladu s načelom „one out all out“ pogoršanje jednog parametra dovoljno da se cijelo tijelo klasificira u niži razred. Međutim, nakon takvog klasificiranja u niži razred, svi drugi parametri mogli bi se pogoršati a da to ne prouzroči nikakvo pogoršanje u skladu s teorijom o razredu⁷¹.

103. Procjena pojma pogoršanja s gledišta razreda stoga će dovesti do isključenja brojnih promjena stanja elemenata kvalitete iz područja primjene ODV-a, čime se ugrožava postizanje svrhe te direktive.

104. Nadalje, iako se ne želim uključiti u znanstvenu raspravu na temu ODV-a, ističem da postoji nekoliko kritičnih napomena u pogledu modela klasifikacije⁷². Stoga se čini da navedeni sustav zapravo češće dovodi do približnih ili nezadovoljavajućih rezultata u smislu da se njime ne odražava sadašnje stanje ekosustava.

105. Nasuprot tomu, ako se pojam „pogoršanje“ tumači s obzirom na element kvalitete ili na supstancu, zabrana pogoršanja zadržava sve svoje korisne učinke, s obzirom na to da obuhvaća sve promjene koje mogu dovesti u pitanje postizanje glavne svrhe ODV-a.

106. Konačno, ističem da je nekoliko stranaka upućivalo na iste smjernice Komisije⁷³ pritom donoseći suprotne zaključke. Na temelju tog dokumenta „u okviru članka 4. stavka 7., ciljevi sprečavanja pogoršanja ekološkog stanja odnose se na promjene razreda, a ne na promjene unutar razreda. Države članice stoga ne trebaju upotrebljavati članak 4. stavak 7. za negativne promjene unutar razreda.“

107. U tom pogledu napominjem da se miješaju pojam pogoršanja i povreda odredbi ODV-a kao takvog. Naime, čini mi se da se u navedenom dokumentu potvrđuje teza prema kojoj su države članice dužne donijeti sve mjere kojima se omogućuje postizanje dobrog stanja tijela voda, osobito provedbom okolišnih ciljeva iz članka 4. ODV-a. Suprotno tomu, državi članici ne izriče se nikakva sankcija ako, unatoč njezinim nastojanjima, navedeno stanje nije postignuto. U svakom slučaju, kao što pojašnjuje njemačka vlada, taj dokument, iako može biti koristan, nema obvezujuću vrijednost. Štoviše, taj dokument ne predstavlja priopćenje Komisije u smislu sudske prakse u području prava tržišnog natjecanja ili financijskih sankcija⁷⁴.

108. U svakom slučaju, želim naglasiti da se ni u kojem slučaju ni tekstom ni svrhom ODV-a ne omogućuje potvrda postojanja minimalnog praga u svrhu teorije ozbiljnog pogoršanja, kao što je naveo sud koji je uputio zahtjev. Naime, jedini minimalni prag obveza zaštite stanja tijela voda jest onaj koji proizlazi iz zakonodavstva Unije koje je već na snazi, u skladu s uvodnom izjavom 51. ODV-a, u vezi s člankom 4. stavcima 8. i 9. i člankom 11. stavkom 3. točkom (a) ODV-a.

71 — U tom pogledu, dovoljno je navesti slučaj u kojem cijelo stanje tijela vode treba kvalificirati kao „loše“ zbog samo jednog parametra. Iako u takvom slučaju pogoršanje službeno nije moguće, u stvarnosti je dopušteno svako pogoršanje u pogledu ostalih parametara.

72 — Stoga se konkretno predlaže da bi bilo razumnije smatrati vrlo dobro stanje kao da je jednako referentnim uvjetima. Osim toga, napominje se da bi se u svrhu određivanja granica između razreda mogla upotrijebiti potpuno znanstvena analiza čija metodologija još zapravo nije utvrđena. Vidjeti studiju: Van de Bund, W., i Solimini, A., *Ecological Quality Ratios for Ecological Quality Assessment in Inland and Marine Waters*, Rebecca Deliverable 10, Joint Research Centre, Institute for Environment and Sustainability 2007., str. 10. http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/111111111/10875/2/6757%20-%20Deliverable_10_1%20recc.pdf. Vidjeti također Moss, B., *The determination of ecological status in shallow lakes – a tested system (Ecoframe) for implementation of the European Water Framework Directive*, KOPS 2003.

73 — Vidjeti Guidance Document br. 20 naslovljen „Exemptions to the Environmental Objectives“, *op. cit.*

74 — Vidjeti presude Dansk Rørindustri i dr./Komisija (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, EU:C:2005:408, t. 211. do 213.) kao i Komisija/Portugal (C-70/06, EU:C:2008:3, t. 34.).

109. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem da se na drugo i treće prethodno pitanje odgovori na način da pojam pogoršanja treba tumačiti u odnosu na tvar ili element kvalitete na kojem se temelji procjena ekološkog stanja u smislu Priloga V. ODV-u a da negativna promjena ne mora nužno dovesti do promjene u klasifikaciji. Do takve promjene u klasifikaciji ipak može doći ako vrijednost tvari ili elementa kvalitete padne ispod razine koja odgovara trenutačnoj klasifikaciji.

V – Zaključak

110. Predlažem Sudu da na postavljena prethodna pitanja odgovori na sljedeći način:

1. Članak 4. stavak 1. točku (a) podtočku i. Direktive 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike, kako je izmijenjena Direktivom 2009/31/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009., treba tumačiti na način da države članice, osim ako nije predviđeno izuzeće u skladu s primjenjivim odredbama prava Unije, moraju uskratiti odobrenje projekta kada on može izazvati pogoršanje stanja tijela površinskih voda ili ugroziti postizanje dobrog stanja površinskih voda odnosno dobrog ekološkog potencijala ili kemijskog stanja površinskih voda do datuma određenog navedenom direktivom.
2. Pojam „pogoršanje stanja“, naveden u članku 4. stavku 1. točki (a) podtočki i. Direktive 2000/60, kako je izmijenjena Direktivom 2009/31, treba tumačiti na način da se odnosi na negativne promjene tvari ili elementa kvalitete na kojem se temelji procjena ekološkog stanja u smislu Priloga V. navedenoj direktivi a da negativna promjena ne mora nužno dovesti do promjene u klasifikaciji u smislu navedenog priloga. Do takve promjene u klasifikaciji ipak može doći ako vrijednost tvari ili elementa kvalitete padne ispod razine koja odgovara trenutačnoj klasifikaciji.